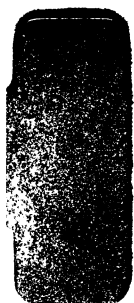
CATTINI

I SISTEMI DI COMOSIZIONE DELLA CAMERA ALTA

1907

Avv. Luigi Cattini

I SISTEMI DI COMPOSIZIONE DELLA CAMERA ALTA E LA RIFORMA DEL SENATO IN ITALIA

I SISTEMI DI COMPOSIZIONE

DELLA

CAMERA ALTA

E LA

RIFORMA DEL SENATO IN ITALIA

PER L'AVVOCATO

LUIGI CATTINI

CORREGGIO-EMILIA
STABILIMENTO TIPOGRAFICO DANTE FINZI E C.

1907.

PARTE PRIMA

I.

INTRODUZIONE
E
RAGIONI D'ESISTENZA
DELLA
CAMERA ALTA

1. Diversi i sistemi di composizione della Camera Alta adottati nelle Costituzioni e propugnati dagli scrittori; diverse ancora le modalità che per uno stesso sistema gli scrittori medesimi hanno escogitate.

Prima però di scendere all'esame dei criteri prevalsi nelle Costituzioni, e delle norme proposte dagli scrittori, ci sembrano utili alcuni cenni sulla bontà ed efficacia dell'istituzione bicamerale. Ciò, oltre a servire di logico antecedente a questo breve studio, ci porgerà il

destro di mettere in luce l' ufficio politico e legislativo della Camera Alta.

2. Le ragioni addotte dagli scrittori a sostegno della utilità della divisione del Parlamento in due rami non sono identiche, perocchè non tutti partono dallo stesso punto di vista.

3. Affermano alcuni che la Camera Alta è necessaria per conservare le tradizioni. Certo che, data la importanza delle tradizioni da tutte riconosciuta, ed il pericolo che da una sola Camera siano calpestate, si potrebbe dire incontestabile la necessità dell' esistenza della Camera Alta, di un corpo cioè che per la propria autorità sappia imporre il rispetto di esse alla Camera popolare.

Supponiamo che avendosi una sola Camera resti tutta o per la maggior parte rinnovata a motivo delle elezioni generali, ed alla prima altra succeda che risulti composta di elementi nuovi alla vita politica e con la pretensione di fare di tutto *tabula rasa*, chi potrà efficacemente opporsi a questa seconda Camera in mancanza di una Camera Alta? Nè i mali si limiteranno allo interno dello

Stato, ma si estenderanno a suoi rapporti con gli Stati esteri.

Noi sappiamo che alla guerra seguono l'accordo e la pace, poichè tutti gli Stati hanno comuni interessi, che è comune vantaggio il salvaguardare.

Ora come potranno mantenersi questi accordi da uno Stato nel quale si faccia luogo a continui mutamenti politici?

Vi ha chi sostiene potersi le tradizioni conservare mediante una rinnovazione parziale della Camera popolare.

L'Ugo non ritiene però molto attendibile una tale opinione « Ammessa anche — egli scrive (1) — una durata più lunga del mandato, come provvedere pel caso in cui le elezioni che si fanno in un anno siano tutte di un colore decisamente avverso al partito che ha la maggioranza nella Camera, e che pur tuttavia quel partito continui ad avere la maggioranza come prima?

Dovrà continuare a governare un ministero che ha nel Parlamento la maggioranza ma non l'ha nel paese? Sonvi contrade nelle quali la Camera bassa è soggetta a parziali

(1) Il Senato nel governo costituzionale. - Torino - 1885.

rinnovazioni e dove, nella fattispecie, si provvederebbe con uno scioglimento della Camera e con un appello al paese. Ma allora chi conserverà le tradizioni?

Oltre di che un mandato così lungo come, ad esempio, quello di otto, nove, dodici anni si può benissimo concepire ed attuare per una Camera Alta e non per una Bassa. Alcuni criticano perfino quella data ai nostri deputati che è la metà o circa dell'anzidetta ».

Ognun vede tuttavia che questa prima ragione posta in campo a giustificare l'esistenza di una seconda Camera ha un valore più teorico che pratico: in pratica rare volte anzi rarissime, accadrà che col rinnovamento parziale non si possa provvedere alla conservazione delle tradizioni.

4. Altri scrittori adducono a favore del sistema della dualità delle Camere una ragione, che la esperienza ha trovato giustissima, ed è, che per la migliore elaborazione delle leggi sono indispensabili due Camere. Pellegrino Rossi rettamente osserva: « sono necessarie due Camere affinchè si abbia duplice discussione e duplice deliberazione ».

Nè vale la obiezione dei radicali francesi,

i quali, combattendo la divisione del Parlamento in due bracci, malgrado lo splendido esempio delle Repubbliche americane, sostengono che con buoni regolamenti si possono avere buone leggi senza far ricorso al sistema bicamerale, perchè è noto che appunto quando si presentano urgenti e gravi bisogni, gli autolimiti che una Camera si è imposti non sono osservati.

Facilmente ancora si combatte il sofisma dello Sieyès; « La legge è la volontà del popolo. Un popolo non può avere nello stesso tempo due volontà differenti sopra uno stesso oggetto; dunque il corpo legislativo deve essere essenzialmente uno »: altra cosa di vero è la legge, altra la preparazione della legge. Le leggi per essere buone devono subire un lungo processo di elaborazione; e l'esistenza di una seconda camera, che può riguardarsi quale un tribunale d'appello dopo il primo giudizio, assicura la maturità delle deliberazioni. E d'altra parte nella Camera dei deputati si è ben lungi dall'avere quella serietà di discussione e ponderazione d'esame, che di regola si riscontrano nella Camera Alta, e che sono i fattori necessari di una provvida legislazione. Nella Camera popolare le passioni politiche turbano la serenità dei giudizi, e le

decisioni inaspettate ed inconsulte si succedono senza posa.

In ogni Stato libero e specialmente in egni repubblica, in ogni democrazia, il grande pericolo — osserva il Dufaure in un suo rapporto sulla creazione di una seconda Camera in Francia — (1) è *l'entraînement* e in seguito all' *entraînement* la precipitazione. Si decide sovente più per passione che per consiglio: donde la necessità della Camera Alta.

E il nostro Vidari nel suo studio « La prima Camera » apparso nell'Archivio giuridico, nota giustamente che, alla Camera dei Deputati, l'incompetenza degli uni, le alzate d'ingegno degli altri, la smania di lasciare traccia di sè in ogni lavoro parlamentare, tutto cospira a gettare, come il più delle volte avviene, la discordanza e lo scompiglio in quei disgraziati progetti di legge, i quali, già mal raffazzonati dal Ministero che li propone e dalle commissioni che li hanno peggiorati, così escono dalla Camera stessa da raffigurare piuttosto il mostro Oraziano che non un' opera legislativa.

È poi un errore che la bipartizione parlamentare sia contraria al principio della sovranità po-

---

(1) Vedi — Revue des deux mondes 1876.

polare, poichè l'esercizio di questa non potendo essere diretto, ma dovendosi effettuare per delegazione, tanto è che avvenga per una quanto per due Camere.

Gli uomini inoltre che praticano lungo tempo insieme contraggono, come avverte il Casanova, (1) dei legami, delle maniere di vedere, uno spirito di corpo, che trova un naturale correttivo in un altra associazione.

Aggiungasi che la Camera Alta dovendo comporsi di persone scelte tra le più elette della nazione e tra le più competenti in fatto di pubblici servizi, sarà veramente in grado di emendare quei progetti di legge, che trovasse difettosi o per la incompetenza dei proponenti, o per la preparazione negligente od affrettata.

5. Altri scrittori finalmente partono da un nuovo punto di vista.

Cosi lo Stuart Mill (2): « È una massima fondamentale di governo che vi debba essere in ogni costituzione un centro di resistenza contro il potere predominante, e per conseguenza in una costituzione democratica un mezzo di resistenza contro la democrazia ».

---

(1) Casanova - Del Diritto Costituzionale - Lezioni - Vol II.
(2) Trattato del governo rappresentativo.

E Washington nel suo *Addio al popolo americano*: « Basta sapere quanto l'amore del potere e l'inclinazione ad abusarne sono naturali al cuore dell'uomo, per essere persuasi della necessità di bilanciare le potestà pubbliche, mediante la loro divisione e il ripartimento loro fra parecchi depositari, che difendano questa proprietà pubblica dalle reciproche invasioni degli uni e degli altri ». (1)

È evidente che un'assemblea, non trovando freno alcuno in altro corpo, sarebbe fatalmente condotta al dispotismo.

Crediamo anzi che il dispotismo di una sola assemblea sarebbe assai più a temersi che non quello di un principe assoluto. Questi infatti potrá essere trattenuto dal sentimento della propria responsabilità verso il popolo, verso la storia. Ma la responsabilitá di una assemblea essendo collettiva è impersonale, anonima e però di nessuno.

Beniamino Constant scriveva nel 1815 nei suoi Principes de politique: « Un'assemblea, che non può essere repressa nè contenuta si è il più cieco di tutti i poteri nei suoi movimenti, il più incalcolabile nei suoi risul-

(1) Tale concetto è svolto magistralmente anche dal *Laboulaye nella sua Storia degli Stati Uniti.*

tati, per gli stessi membri che la compongono. Una indiscreta attività su tutte le cose, una moltèplicità di leggi senza misura; il desiderio di soddisfare la parte passionata del popolo, abbandonandosi al di lui impulso o anche precedendolo; e quindi per turno la temerità e l'indecisione, la violenza e la fatica, la compiacenza per un solo e la diffidenza contro tutti; la mancanza di ogni resposabilità morale, la certezza di sfuggire mediante il numero all'onta della viltà o al pericolo dell'audacia ».

La stessa verità insegnava il Tocqueville con la sua famosa opera *De la démocratie en Amérique*.

Egli osservava: « Le temps et l'expérience ont fait connaître que la division des Pouvoirs Legislatifs est une nécessité du prémier ordre. Seule parmi toutes les républiques unies, la Pensylvanie avait d'abord essayé d'établir une assembleé unique. Franklin lui-même, entrainé par les conséquences du dogme de la souveraineté du peuple, avait concouru a cette mesure. On fut bientôt obbligé de changer de lois et de constituer les deux chambres. Le principe de la division du pouvoir législatif reçut ainsi sa dernière consécration: on peut donc désormais considérer comme une verité

demonstrée la necessité de partager l'action législative entre plusieurs corps ». (1).

Se si domandasse, scrive Bentham, a che mai ha giovato in Inghilterra la Camera dei Lordi non si potrebbero citare esempi da cui apparisse che essa abbia prevenute leggi cattive con la sua negativa, anzi potrebbero al contrario addursi esempi di avere rigettate delle buone leggi; dal che sembrerebbe doversi concludere essere quell'adunanza nocevole anzichè utile.

Ma questa conclusione non sarebbe giusta, perchè quando si discende all'esame di una istituzione è d'uopo di considerare quello che la medesima, quasi impercettibilmente, opera col mezzo d' impedire. Nemmemo si tenta di domandare quando si ha la certezza del rifiuto; nulla s' imprende senza la speranza del successo.

Se niuna prova positiva si avesse della utilità della Camera dei Lordi, se le dovrebbe attribuire la moderazione con cui la Camera dei Comuni fa uso del suo potere, il rispetto che serba pei limiti della sua autorità, assai poco determinati, e l'obbedienza costante ai regolamenti che essa si è prescritti.

---

(1) Vedi anche: Vues sur le governement de la France — del Duca di Broglie.

7. Non crediamo poi, contrariamente a quanto si pensa dai sostenitori del sistema unicamerale, che si potrebbe imporre validi freni ad una sola assemblea perocchè -- lo osservava anche il Boisy d'Anglas ai membri della Convenzione — un'unica assemblea si atterrebbe alle barriere di cui fosse cinta, fino a quando non le piacesse di distruggerle, considerando essa ogni freno impostole una offesa alla stessa libertà. Non crediamo del pari fosse possibile impedire la tirannide della Camera popolare con l'introduzione di uno dei sistemi della rappresentanza delle minoranze. Una minoranza per quanto forte, potrà soltanto fino ad un certo limite ottenere che la maggioranza discuta le sue ragioni.

Quando per converso esista un' altra Camera in cui le sue ragioni saranno sostenute, e dove ancora potrebbero prevalere, la minoranza dovrà senza dubbio sentirsi rafforzata; e potrà più efficacemente illuminare la pubblica opinione e far conoscere al paese come dalla sua parte stia il diritto.

A coloro poi che osservano essere l'esistenza di due Camere motivo a continui conflitti, risponde acutamente l' illustre Prof. Vidari: « Non è forse a forza di conflitti e concessioni reciproche e continue che proce-

dono le cose fra gli uomini? La convivenza sociale, il progresso forse che sono possibili ad altri patti?

L' uomo concepisce un' idea nuova; tutto assorto come è in essa e affascinato dal suo splendore, raro è ch'ei s' accorga dei punti oscuri che qua e là possano velarla.

Poi come è dall'attrito dei corpi che scintilla fuori la luce, è dell' attrito dei pensieri, cioè dalla discussione che germina la verità per quanto è dato conoscérla alla mente umana ».

8. Si nota poi generalmente dagli scrittori moderni chè se ci facciamo a consultare l'insegnamento della storia, scorgiamo che tutti i popoli liberi ebbero, non una sola, ma più assemblee. (1)

Nelle repubbliche antiche Atene e Sparta, Cartagine e Roma di fianco alle assemblee popolari vi erano Areopaghi, Gerontie, e Senati; così pure nelle altre meno famose.

A Roma anzi il Senato rifulse della maggiore grandezza, tanto che il Senato romano fu detto la più illustre delle assemblee politiche del mondo.

(1) Vedi: Palma - Corso di diritto Costituzionale Vol. II.

Si entrava a far parte di questa assemblea in due modi: l'uno consisteva nell'esservi nominato dal Censore, l'altro nell'avere esercitato una magistratura che vi desse diritto.

Il censore era obbligato a nominare i cittadini migliori, e la nomina, fatta ogni quinquennio, era a vita. Se tuttavia un senatore si fosse reso indegno di coprire l'alta carica, il censore aveva ogni quinquennio il diritto di rimuoverlo, diritto che si estendeva anche a coloro che entravano nel Senato per la esercitata magistratura. (1) Gli antichi Germani avevano pure due assemblee; le monarchie feudali in generale tre; formate dai tre Stati della nobiltà, del clero, dei Comuni; e la Svezia ne ebbe quattro fino al 1865, contando anche l'ordine dei contadini.

Le repubbliche italiane ancora, l'aristocratica Venezia, la democratica Firenze, accanto ai grandi Consigli avevano i Consigli minori.

Impiantate poi le libere istituzioni dell'epoca moderna, l'esistenza di due Camere si ritenne la base del regime rappresentativo.

Tuttavia qualche raro esempio di Camera unica ci porge la storia.

---

(1) Willelms - Du Sénat romain : 1878.

Così nell' Inghilterra durante il protettorato di Cromwell; nella Spagna per la Costituzione nel 1812; in Francia per le Costituzioni del 3-14 Settembre 1791; 24 Giugno 1793; 4 Novembre 1848 e del 1871-75.

A questi Stati si possono aggiungere l'Egitto dopo il 1886; la Grecia per la Costituzione del 16-28 Novembre 1864 per cui al Senato fu sostituito un Consiglio di Stato; la Serbia e la Bulgaria.

Si noti però che se tutti i politici che meritano questo nome, antichi e moderni, speculativi e pratici, stimarono che per fare una repubblica durevole non dovevansi riunire i poteri in un'unica assemblea, non furono determinati a consigliare l'istituzione di una Camera Alta da indentici motivi; nè oggi si potrebbero questi sempre adurre a giustificarne l'esistenza.

Gli antichi, ad esempio, si fondarono specialmente sulla eccellenza del governo triplice, sulla bilancia dei poteri; sulla esistenza esenziale in ogni società di tre elementi, *l'Unus, i Pauci, i Plurimi; il Monos, l'Aristos, il demos*, ad ognuno dei quali, si doveva dare nello Stato un certo potere che avesse a soddisfarlo.

Secondo i vecchi pubblicisti, comunque negli Stati si reputino gli uomini uguali in

diritto, alcuni cittadini si distinguono per la nascita, le ricchezze, gli onori.

Nelle Società così costituite: Inghilterra, Ungheria, Russia, Prussia, questi cittadini formano un ordine sociale distinto.

Ora la costituzione politica, se vuol essere conforme alle condizioni sociali, deve affidare a tale ordine di cittadini una parte nella legislazione, proporzionata agli altri vantaggi che dessi hanno nello Stato; il che si otterrà, se essi formano un corpo che abbia diritto — ci serviamo delle parole del Moutesquieu — d'impedire le intraprese del popolo, come il popolo ha diritto di impedire le loro.

I grandi poteri devono essere tre come gli elementi della Società, e stare fra loro in equilibrio, onde evitare la tirannide dell'*unus*, l'oligarchia dei *pauci*, la oclocrazia dei *plurimi*.

Il potere politico è stato quindi paragonato ad una bilancia ordinaria.

Oggi non si potrebbe affermare che la Societá sia formata da questi tre elementi: molti stati o non hanno veri grandi (America - Svizzera) o se li hanno, sono essi privi di influenza (Francia - Italia).

Si spiega quindi che l'Alta Camera inglese sia sorta come la rappresentanza di una classe, poichè questa vi era; ma la ragione è storica

e peculiare alla vecchia Albione e a pochi altri paesi.

Sotto le odierne forme rappresentative invece, l'esistenza delle due Camere è necessaria segnatamente per impedire gli abusi delle maggioranze, per temperare il despotismo e le precoci innovazioni di una assemblea unica.

Nè oggi si potrebbe ripetere la metafora della bilancia dei poteri poichè, come osservò il Cavour (1): L'equilibrio in meccanica indica lo stato d' immobilità, stato che mal si addice alle società moderne spinte irresistibilmente nella via della civiltà; e perciò reputiamo fallace ed erronea la triste metafora colla quale tanti pubblicisti hanno cercato di provare l'utilità di una seconda assemblea.

Gli ordini dello Stato debbono essere stabiliti in vista di un moto continuo, di un non interrotto svolgimento, ma di un moto, di uno svolgimento ordinato e progressivo »

D'altra parte si potrebbe affermare che l'equilibrio nelle società mai si potè ottenere: la storia ammaestra che quando i tre elementi concorsero al governo della cosa pubblica, ora l'uno, ora l'altro prevalse.

La natura umana e politica richiede al-

---

(1) Opere: Della costituzione di una seconda Camera.

l' incontro il movimento, che suppone una forza più attiva e motrice. (1)

9. Poichè la storia non ricorda che pochissimi esempi di Costituzioni che ammettessero più di due Camere e l' esperienza ha dimostrato come l'alto ufficio legislativo non possa efficacemente esercitarsi che da due Camere, abbiamo fin dall' inizio di questo modestissimo lavoro vantati i pregi del sistema bicamerale di fronte all'unicamerale.

E si comprende facilmente che qualora le Camere fossero più di due, si avrebbe il massimo scompiglio, la maggiore confusione con grande danno dell' opera politica e legislativa.

Osserva poi rettamente Pellegrino Rossi che, nella vita politica di un popolo, il periodo dell'esistenza di una sola Camera si può considerare, di regola, una anormalità, che precede od accompagna l'imperversare della tempesta.

Così ad esempio tanto in Francia che in Inghilterra, solo allora fu sentito il bisogno di un'unica assemblea quando si ebbe a fare o a compiere una rivoluzione; ma allorchè si vollero organizzare i risultati della rivoluzione stessa, si fece tosto ritorno alle due Camere.

(1) Vedi *Palma*. Opera citata.

E certamente un'unica Camera è il mezzo più idoneo quando occorre accendere una rivoluzione, che non altrimenti può ottenersi se non per mezzo di una grande forza, di una grande potenza, di una grande rapidità, e sopprimendo qualsiasi sindacato nelle deliberazioni dell'assemblea.

Quando occorre non una divisione di poteri ma un concentramento, una dittatura, allora le nazioni sono rette da assemblee uniche.

Ma come nota il Semmola (1) tali assemblee uniche, più che corpi legislativi sono da considerarsi Corpi costituenti, come quelle che sorte nei momenti di convulsioni sociali, rappresentano la reazione contro il passato e l'affermazione, spesso violenta, di nuovi ordinamenti politici.

Anzi generalmente può dirsi invalso il principio che allorquando si tratti di esercitare il potere costituente, si metta in disparte il sistema bicamerale per appigliarsi a quello dell'unica assemblea.

10. Riepilogando: la Camera Alta è necessaria per conservare le tradizioni, ma più

(1) Il Senato nel sistema rappresentativo. Napoli 1878.

specialmente per servire di remora all'altra Camera, per assicurare l'inviolabilità della costituzione, la maturità dei consigli, la prudenza e la sapienza legislativa; ed è tanto necessaria che si potrebbe affermare col De Carné (1). « La divisione del potere legislativo in due Camere è un assioma in tutti i governi liberi; se non ci fosse bisognerebbe inventarlo ».

---

(1) Histoire du governement représentatif en France de 1789 - 1848.

II.

UFFICIO COSTITUZIONALE
DELLA
CAMERA ALTA

11. Delineate le diverse necessità sulle quali è poggiato il sistema bicamerale, si dovrebbero studiare le varie forme di composizione della Camera Alta.

Crediamo tuttavia opportuno premettere a tale disamina brevissime considerazioni sulla misura con cui la Camera stessa deve esercitare il proprio ufficio.

Egli è evidente che se questa assemblea non sa opporre un argine alle prepotenze dell'altra Camera, non avendo alcuna parte attiva nell'elaborazione delle leggi e nell'indirizzo della politica interna ed esterna, si può a buon dritto domandare con Chatam se non serva da tappezzeria.

È d'altra parte irrazionale pretendere dalla Camera Alta un'azione preponderante, o quanto meno, molto efficace.

Il Duca di Broglio diceva: « Certo la Camera elettiva non è come molti a torto credono la sola rappresentanza, vi è il Re, vi è il Senato; ognuno a suo modo rappresenta. È vero altresì che la più diretta, la più immediata rappresentanza si ha nella Camera. E' dunque giusto, è dunque conveniente che in essa debba trovarsi la forza attiva e predominante ».

L'Alta Camera non deve così esercitare l'ufficio politico e legislativo con la stessa intensità con cui lo esercita la Camera popolare: se ciò avvenisse, sarebbero frequenti, inutili conflitti con grave svantaggio per il paese e pericolo per le Istituzioni.

Quel che si deve aspettare dalla Camera Alta si è che non abbia essa a tollerare tutto ciò che viene dall'altra assemblea: se è quindi da condannarsi la mancanza in detto Corpo di ogni iniziativa e sindacato, non è a pretendere che detta iniziativa e sindacato sieno esercitati con soverchia intensità.

E certo che anche quando la Camera Alta approva le deliberazioni dell'assemblea popolare, non deve far pensare ciò avvenga

per una tacita rinunzia al diritto di una legittima opposizione, ma perchè un atteggiamento ostile non s'impone; tanto che si possa ragionevolmente ritenere che presentandosi indispensabile la lotta, saprà dessa combattere coraggiosamente per il trionfo del giusto e dell'utile.

Il compito assegnato al Senato — nota egregiamente l'Ugo — (1) è nobilissimo e pieno di dignità: la sua parte è quella dell'uomo saggio. « Esso osserva l'incomposto agitarsi dei partiti della Camera bassa, le lotte impegnate nella discussione. Esamina diligentemente le deliberazioni prese, e quando le crede meno utili oppone il suo divieto ».

E non credano alcuni scrittori che innalzando l'Alta Camera al di sopra della popolare, si raggiunga l'intento di frenare la democrazia, perocchè il miglior modo di impedirne le intemperanze non istà nell'oppporsi a quanto giustamente reclama, ma nel negare ciò che ingiustamente esige.

Perchè poi una Camera Alta possa degnamente esercitare il proprio ufficio, è d'uopo comprenda gli elementi migliori della nazione.

I partiti inoltre non devono in detta as-

(1) Ugo — opera citata.

semblea essere accentuati come nella Camera popolare, e ciò per assicurare, come già si disse, la serenitá dei giudizi.

La funzione infine dell'Alta Camera non dev'essere esclusivamente conservatrice, potendo verificarsi, benchè raramente, che l'altra Camera abbia idee troppo retrograde.

12. Fin qui si è trattato dell'ufficio politico e legislativo della Camera Alta: molte Costituzioni le attribuiscono pure funzioni di indole giudiziaria.

L'ordinamento dell'Alta Corte di Giustizia dà luogo a studi complessi di diritto costituzionale e di diritto e procedura penale.

Esorbita dalla natura di questo lavoro l'esaminare se sia utile, ed in quali casi, affidare alla Camera Alta le or dette funzioni.

Diremo soltanto, intendendo riferirci in ispecie al Senato italiano, che la Camera Alta pur funzionando da tribunale penale, non perde la qualità, il carattere di corpo politico: riteniamo così irrazionale che i ministri vengano da essa giudicati ed i colpevoli di reati politici. Che si debba poi avere un privilegio di foro per i Senatori non è oggi ammissibile, rispondendo ciò all'antica massima:

« ognuno dev' essere giudicato dai suoi pari » che è in perfetta antinomia con lo spirito che informa il diritto moderno. Del resto le garanzie stabilite per i deputati sembrano sufficienti anche per i senatori.

13. Alcune Costituzioni attribuiscono infine al Senato funzioni esecutive come in appresso avremo occasione di vedere.

III.

I VARII SISTEMI DI COMPOSIZIONE

DELLA

CAMERA ALTA

14. Se tutte le Costituzioni adottano a riguardo della composizione della Camera popolare il pronunciato della scienza: « *sola fonte legittima di potere essere il suffragio della nazione* », non altrettanto avviene relativamente alla Camera Alta.

Mentre quindi per la Camera popolare si è discordi circa le modalità della sua formazione,[1] per la Camera Alta più che sulle modalità, non si è d'accordo circa la fonte di sua derivazione.

Ne consegue che diversi sono i sistemi di composizione della Camera Alta. Tra questi va in primo luogo annoverato: **il sistema dell'eredità.**

15. La storia registra diversi esempi di Camere che furono fondate sopra tale elemento.

Così gli Stati della nobiltà o baronali del medio evo; il Senato di Venezia dopo la serrada del Gran Consiglio; la Camera dei Pari in Francia dal 1814-30.

Lo stesso elemento ereditario si trova in altri Senati: nel portoghese, ed in ispecie nei germanici misto ad altri elementi.

Finalmente si riscontra nella Tavola dei Magnati d'Ungheria prima e dopo la riforma del 1885.

Tipica la Camera Alta inglese.

La paria ereditaria inglese, come è avvenuto di quasi tutte le istituzioni inglesi, non fu a principio dichiarata in alcuna carta speciale, ma risulta da consuetudini inveterate che in Inghilterra sulle leggi hanno la prevalenza e delle leggi sono il fondamento più sicuro.

Si noti anzitutto che se l'elemento ereditario ha la preponderanza nella Camera dei Pari non è tuttavia esclusivo.

Essa si compone: (1)

---

(1) Vedi: Racioppi. — Ordinamento degli Stati liberi d' Europa — Milano 1903; e Contuzzi — Manuale di diritto Costituzionale — Torino.

a) dei Lordi spirituali, cioè degli Arcivescovi di Cantorbery e di York e dei 24 più anziani fra i 31 vescovi d'Inghilterra e del paese di Galles. Ma qualunque sia la loro anzianità di nomina i Vescovi di Londra, Durham e Winchester sono sempre, e per diritto proprio, fra questi 24, ed hanno anzi la precedenza sui rimanenti loro colleghi. Per contrario il Vescovo di Sodor e Man non ha mai voto in questa Camera.

b) dei Pari temporali, cioè:

dei Principi della famiglia reale e dei figli primogeniti di Pari, chiamati a sedervi per Lettere patenti del Re;

dei Pari che vi seggono per diritto ereditario: ciascuno succede al proprio genitore senza che sia necessaria la investitura della Corona;

dei Pari d'Inghilterra che la Corona può creare in numero illimitato, con dignità trasmissibile per diritto ereditario;

di 16 Pari scozzesi eletti per la durata di ciascun parlamento (ossia di ciascuna legislatura; 7 anni) da tutta la Paria di Scozia.

di 28 Pari irlandesi, eletti a vita da tutta la Paria d'Irlanda;

di 2 a 4 Lords of appeal in ordinary, Lordi di appello in servizio ordinario che la Corona sceglie a vita fra gli alti magistrati.

Il Re può creare Pari d'Inghilterra in numero illimitato; ma non crea più Pari di Scozia; e per l'Irlanda non può crearne che uno per ogni tre Parie irlandesi le quali vengano ad estinguersi. Ove però il numero totale delle Parie irlandesi scenda al di sotto di 100, la Corona potrà creare tanti altri Pari quanti bastino a tener completo quel numero.

Seggono attualmente nella Camera dei Pari con diritto di voto circa 600 membri: cioè - indicandoli nell'ordine ufficiale - Principi del sangue, Arcivescovi, Duchi, Marchesi, Conti, Visconti, Vescovi e Baroni.

La ragione di questa varietà di composizione è data dal carattere speciale della mente inglese, che non è solita a fantasticare costruzioni a *priori*, ma ad avere consigliera e maestra l'esperienza.

Gl'Inglesi se non sono totalmente convinti della eccellenza di un sistema non per questo s'impensieriscono granchè.

Così alla Paria ereditaria per diritto di nascita o nomina reale aggiunsero la vitalizia e l'elettiva, poco curandosi della irregolarità del sistema, dacchè il risultato poteva essere la condizione imprescindibile di un ottimo governo.

« A noi improvvisatori nella poesia — scrive l'insigne Prof. Luzzatti nella prefazione

al Dialogo di Cornewal Lewis sulla miglior forma di governo — piace pur esserlo nelle scienze sociali; e non vi è forse un solo Francese od Italiano il quale sinceramente non creda di avere scoperta la vera formula per riordinare su nuove e salde basi l' edificio dello Stato; e troppo spesso si abbandona la chimica per seguire l'alchimia della politica.

Per contro gl' Inglesi sono più timidi e meno rigidi affermatori; la loro scienza politica è baconiana come la loro filosofia; e piuttosto che affidarsi ai facili voli dell'imaginazione si rassegnano a seguire il modesto lume della storia; piuttosto che porsi di tratto in tratto a rivedere il disegno della creazione l'accettano quale fu fatta, cercando di colorirla con le tinte più acconcie o meno sgradevoli agli occhi umani. »

La Camera dei Pari o dei Lordi ha:

1.° attribuzioni legislative con eguali poteri alla Camera dei Comuni. Tuttavia le leggi d' imposta debbono prendere origine nella Camera popolare ed i Lordi possono solo approvarle o respingerle in blocco, non emendarle. Per altre materie invece le spetta l' iniziativa, così per quelle riguardanti lo stato delle persone o i privilegi della paria.

2.° le attribuzioni giudiziarie che in

generale gli Stati del continente affidano al Senato.

3.° altre speciali attribuzioni, quali, il dichiarare la capacità di un Pari a sedere nella Camera; il pronunciarsi sui titoli di nobiltà.

16. *Pregi e difetti del sistema.*

Il sistema in esame ha formato l' ammirazione di Constant, di Balbo e di altri insigni.

Eduardo Coke così si esprime al riguardo della Camera dei Lordi: « *Si antiquitatem spectas est vetustissima, si dignitatem est honoratissima, si yurisdictionem est capacissima.*

E certamente i Pari hanno una grande indipendenza e per la loro posizione elevata, e per il fatto che non è necessario il concorso di alcuno onde innalzarli a questa dignità. Potranno quindi resistere a qualsiasi pressione o lusinga del potere esecutivo.

Altro vantaggio della paria ereditaria, avvertito dal Prof. Luzzatti e dall'Hello sarebbe poi quello di creare, per così dire, una milizia politica, la quale fin dai primi anni addestrandosi allo studio dei pubblici interessi, prepara i giovani a tenere con molto onore le altissime cariche cui un giorno o l' altro saranno chiamati.

Malgrado la incontestata autorità di tali scrittori riteniamo però che l'asserito vantaggio sia assai discutibile, poichè per giungere a coprire degnamente l'ufficio di Pari non può bastare la nascita, ma occorrono anche l'ingegno fervido e la tenace volontà, doti queste che nessun sistema è in grado di conferire.

Compito di una Camera Alta non è soltanto quello di conservare le tradizioni e di opporre un freno alla prepotenza dell' altra assemblea, ma di concorrere nel migliore modo alla elaborazione delle leggi. Se dessa pertanto non risulti composta delle menti più elette, delle più alte competenze non potrà che imperfettamente adempiere al proprio ufficio.

E che la Camera ereditaria non possa sempre formare un consesso di persone eminenti per intelletto e dottrina, ammette tra altri il Thiers, dopo averle riconosciuto il pregio di saper conservare le tradizioni.

Un difetto patente del sistema consiste poi nel suscitare l'odio della moltitudine per i pochissimi privilegiati, elevati al potere per un diritto loro.

Tale privilegio è veramente assurdo nella nostra società e devesi restringere nei suoi giusti limiti, cioè alla Casa investita della potestà regia.

Il privilegio dei Re non offende lo spirito di uguaglianza, perchè occupano un posto sopreminente nella società; perchè tanto radicate sono le tradizioni ereditarie: un privilegio nei nobili è per converso ingiustificato ed intollerabile.

Ad ogni modo l'esistenza della Paria ereditaria presuppone condizioni sociali che non si riscontrano nella maggior parte degli altri paesi; e non potrebbe in questi essere trapiantata se anche il sistema sembrasse eccellente.

L'Inghilterra addimostra anche in ciò la veritá del vecchio adagio:

Et penitus toto divisos orbe britannos

« Avvertite bene — osservava Napoleone al Constant che voleva trasportare in Francia la paria ereditaria — che essa non armonizza con lo stato presente degli spiriti. Essa offenderà l'orgoglio dell'esercito, deluderà l'aspettativa dei partigiani dell'eguaglianza, susciterà contro di me mille pretese individuali. Ove volete mai che io trovi gli elementi di una aristocrazia che la dignità di Pari esige? Le antiche fortune sono nemiche, parecchie delle nuove sono turpi, cinque o sei nomi illustri non bastano. Senza rimembranze, senza splendore storico, senza grandi proprietà, su che mai sarà fondata la mia Paria? Quella d'In-

ghilterra è tutt'altra cosa. Essa è al di sopra del popolo, ma non gli è mai stata contraria; sono i nobili inglesi che hanno data la libertà all'Inghilterra, e ad essi si va debitori della *Magnacarta*. Essi sono divenuti grandi con la costituzione e formano un tutto con quella. Ma di qui a trent'anni i miei funghi di Pari non saranno che soldati o ciambellani; non si vedrá che un campo o un anticamera ». (1)

E lo Stuart Mill scriveva che una camera aristocratica non può avere molta autorità se non in un paese aristocratico. Quando i baroni costituivano quasi tutta la forza dello Stato la Camera dei Lordi era anche il maggior potere della costituzione britannica e la Camera dei Comuni altro non rappresentava che un Corpo di censura. Per contro in una società democratica una Camera di Lordi non riuscirebbe invece a moderare con efficacia l'azione della democrazia.

17. In secondo luogo: **Il sistema dell'elezione diretta ed indiretta**.

Nel Belgio gli stessi elettori eleggono la Camera dei rappresentanti e quella dei Senatori; le condizioni di eleggibilità sono diverse.

(1) Constant - Politica costituzionale.

Il sistema di elezione, adottato nel 1830, ha subito una modificazione per effetto della Revisione del 1893, pur rimanendo ferma la base elettiva. (1)

Il Senato si compone:

a) di membri eletti direttamente dai collegi elettorali in ragione della popolazione, ed in numero eguale alla metà dei deputati -- *elezione diretta.*

b) di membri eletti dai Consigli Provinciali nella proporzione di 2 per le provincie aventi meno di mezzo milione di abitanti; di 3 per quelle aventi da 500 mila a 1 milione d'abitanti; di 4 per provincie aventi una popolazione superiore -- *elezione indiretta.*

Sono inoltre membri di diritto l'erede presuntivo del trono, e i figli del Re, o in loro difetto, i Principi belgi del ramo della famiglia reale chiamata a regnare. Essi entrano in Senato a 18 anni, ma non vi hanno voto che a 25.

Il mandato dei senatori eletti dura normalmente 8 anni con rinnovamento di una metà ogni quadriennio.

Le attribuzioni del Senato sono identiche a quelle della Camera; tuttavia le leggi di

---

(1) Cfr. Contuzzi e Racioppi - Opere citate.

finanza e quelle relative al contingente militare debbono essere presentate e votate prima nella Camera dei Rappresentanti.

Il sistema dell'elezione diretta è pure adottato in Romania, in alcune colonie inglesi, ed è in vigore in quasi tutti gli Stati della Confederazione americana del Nord e nella Repubblica dell'Equatore.

Questo sistema se ha pregi ha però gravi difetti.

Così quanto ai primi può dirsi che essendo i senatori cittadini come tutti gli altri, non uomini privilegiati, si evita l'avversità della moltitudine. Il Senato inoltre ha molta autorità come quello che trae direttamente la sua origine dal suffragio della nazione; e non è poi sospetto di egoismo. Quanto ai difetti può affermarsi anzitutto che difficilmente il Senato risulterà composto degli uomini più insigni, perocchè la moltitudine non è solita a riconoscere il vero merito.

Dice bene il Tocqueville: « Gl'istinti naturali della democrazia portano il popolo a tener lontano dal potere gli elementi migliori ».

Derivando d'altra parte il Senato e la Camera dalla medesima fonte, il primo non sarà che un duplicato della seconda, una superfetazione.

Per questo motivo se anche il Senato potrà esercitare nella sua pienezza l'ufficio legislativo — resta poi a vedersi se bene o male — non eserciterà egualmente l'ufficio politico, poichè le due Camere, essendo un'emanazione diretta del voto popolare, dovranno necessariamente avere le stesse tendenze politiche, a meno di non trovarsi in contrasto con l'organo da cui derivano; ed il Senato non riescirà ad infrenare la Camera popolare.

E dubitiamo che, lo stesso ufficio legislativo possa essere degnamente esercitato, poichè, come avverte anche il Mill, la mancanza di conoscenza dei pubblici affari essendo propria della assemblea popolare e della maggioranza del pubblico da cui emana, per ottenere buone leggi è necessario aver riguardo, nella composizione dell'Alta Camera, al merito personale, attestato dai pubblici servigi e fortificato dall'esperienza. Ora, il sistema in discorso non è, come si vide, il più adatto ad operare tale selezione; lo che importa la imperfezione del lavoro legislativo.

Il Padova sostiene che senza dipartirsi da questo sistema, ove si ponga l'obbligo di una maggiore età, tanto negli elettori quanto negli eleggibili, si ha sufficiente guarentigia della qualità di moderatore nel Senato: ed

aggiunge che per acquietare le più timorose coscienze si può circoscrivere, con sani e giusti criteri, l'elezione in categorie.

Noi, più che coi rimedi proposti dal Padova, propenderemmo a credere che a parte dei lamentati inconvenienti si potesse ovviare con la più lunga durata del mandato, con l'allargamento dei collegi elettorali, e col rinnovamento parziale.

18. L'*elezione indiretta* può compiersi per diversi organi:

1.° *Legislature locali:*

Questo sistema è adottato nei paesi che si governano col regime federale: Svizzera, Stati Uniti. In Germania però i membri del *Bundesrath* non sono eletti dalle legislature ma dai governi dei singoli stati.

Il *Bundesrath* (1) si compone di rappresentanti o plenipotenziari dei diversi Stati che compongono l'Impero.

La Prussia vi ha 17 voti, la Baviera ve ne ha 6, la Sassonia 4, il Wurtemberg 4, il Baden 3, l'Assia 3, il Mecklemburg-Schwerin 2, il Brunswic 2, e ciascuno degli altri stati,

(1) Cfr. Racioppi. Opera citata.

come pure ognuna delle citta libere 1. In tutto 58.

Ogni Stato ha il diritto d'inviare al Bundesrath un solo plenipotenziario che disponga di tutti i voti dello Stato stesso, oppure tanti delegati quanti sono i suoi voti: in questo caso però i delegati di un medesimo stato debbono sempre votare concordemente, ma i loro voti non sono soggetti a ratifica da parte dei rispettivi governi. Oltre i 58 suddetti, quando si tratti d'affari che riguardano l'Alsalzia-Lorerra, possono intervenire al Bundésrath anche i rappresentanti del governo di questo territorio, ed hanno voto consultivo.

È presieduto dal gran Cancelliere dell'Impero. Le sue attribuzioni sono legislative ed esecutive, ma queste hanno la prevalenza su quelle.

Per le prime rivede l'opera dell'altra Camera, per le seconde, fa regolamenti generali d'amministrazione e le istruzioni per l'esecuzione delle leggi.

Ogni membro ha poi il diritto di andare nell'altro consesso, e di esservi sentito ogni qualvolta lo desideri, per esporre le opinioni del suo governo anche quando non siano adottate dalla maggioranza del Bundesrath.

Autorizza infine lo scioglimento dell'altra

Camera. E' originalissimo insomma, poichè è ad un tempo una Camera Alta, un Consiglio di Stato, una specie di gabinetto ministeriale.

Come si vede è questo un corpo affatto speciale a quella federazione di principati e di alcune città libere, in cui bisogna contemperare la sovranità dell'Imperatore e del Reichstag con l'antica sovranità degli Stati Germanici.

Bismark diceva « Il Consiglio federale è una Camera degli Stati dove siedono non degl'individui ma i governi da essi rappresentati ».

Nella Svizzera il Consiglio degli Stati è composto di 44 membri. Ogni cantone ne elegge due, e ciascun mezzo cantone uno.

La durata del mandato, e il modo d'elezione, sono regolati liberamente dalle leggi di ciascun cantone. Di regola però l'elezione è fatta dai Parlamenti cantonali.

Il Consiglio degli Stati fu istituito non tanto per controllare le risoluzioni del Consiglio nazionale, quanto per assicurare ad ogni Cantone la sua indipendenza e la sua parte di legittima influenza. E' un sistema modellato su quello degli Stati Uniti.

Negli Stati uniti infatti per la costitu-

zione 17 Settembre 1787, il Senato è composto di 88 membri nella proporzione di due Senatori per ciascuno degli Stati.

La durata del mandato è di 6 anni, con rinnovazione di una terza parte dei membri allo spirare di ogni biennio, in modo tuttavia che i due Senatori di ciascun Stato non decadano mai contemporaneamente.

Se poi avviene che un Senatore lasci vacante il seggio, mentre è prorogata la legislatura dello Stato che lo ha eletto, il governo dello Stato stesso nomina temporaneamente un Senatore che il primo sostituisca, infino a che la legislatura possa nominarne uno definitivo.

Le sue attribuzioni sono:

1.°) legislative. Riguardo all'imposte non ha l'iniziativa, ma il diritto di emendamento riconosciutogli dalla Costituzione.

2.°) Giudiziarie — E' alta Corte di giustizia per giudicare il Presidente della Confederazione, i ministri e altri funzionari accusati dall' altra Camera.

3.°) Esecutive. Per queste approva i trattati con le potenze estere e concorre alla nomina dei più alti funzionari dello Stato, ministri, ambasciatori.

Il Senato degli Stati Uniti ha grande

autorità ed influenza e ciò non dipende certo dai poteri di cui è investito, ma dall'origine dei suoi membri e dalla base della loro rappresentanza, poichè i Senatori sono nominati dai vari Stati che compongono l'Unione americana, e quasi a provare che essi non rappresentano la sovranità del popolo, ma quella dei singoli Stati, i Senatori sono scelti in numero uguale, cioè due per ogni Stato, mentre i membri della Camera dei rappresentanti sono nominati in proporzione della popolazione.

Rettamente pertanto scrive il Bagehot nell'opera: *La costitution anglaise*: « Un Senato federale, una seconda Camera che rappresenta lo Stato nella sua entità, possiede eminentemente questo vantaggio (*il rispetto*); esso personifica un sentimento che è profondamente radicato nelle società, un sentimento, che è più vecchio che quelli complicati della politica, che è mille fiate più forte che i comuni sentimenti politici, cioé il *sentimento locale*. La mia camicia diceva un patriotta della Svizzera, propugnatore dei diritti degli Stati, mi è più cara che il mio abito.

Ogni Stato dell'Unione americana risentirebbe la mancanza di rispetto al Senato come una mancanza di rispetto a sè stesso, e qualunque si fossero i pregi o i difetti della sua

azione, desso può agire, desso è un potere *reale, indipendente ed efficace.* Ma nei governi ordinari egli è fatalmente difficile, che un entità che non emani dal popolo riesca potente in un governo popolare ».

Se il Consiglio federale degli Stati Uniti ha grande autorità, non è però esente da difetti, poichè, come attestano illustri scrittori, la corruzione ha potuto penetrare in quel corpo, ed i partiti sono in esso troppo delineati, lo che toglie all'Assemblea quel carattere di moderazione che dovrebbe avere.

Sul tipo degli Stati Uniti il Senato è pure composto nelle altre confederazioni d'America; Argentina, Messico, Brasile.

Il Senato americano è stato imitato pure in Europa, come già si è visto nel Belgio per la nomina di una parte dei Senatori, e inoltre nella Svezia allorchè nel 1865 furono abolite le quattro camere dei quattro Stati, ed ancora in Olanda quando nel 1848 si abolì il Senato regio.

In Olanda la Prima Camera si compone di 50 membri i quali sono eletti, fra i cittadini che occuparono elevate funzioni pubbliche, dai Consigli Provinciali in numero variabile fra 2 e 10 per ogni provincia.

Il loro mandato è di nove anni ma un

terzo è sorteggiato e si rinnova ogni triennio.

Il Vidari crede che con grandi vantaggi e guarentigie si possa negli Stati unitari adottare il modello olandese.

Con questo mezzo egli scrive « davvero si avrebbe nella seconda Camera la rappresentanza della universalità dei cittadini e nella prima della classe più intelligente.

Tutta l'opinione pubblica sarebbe così rappresentata e sotto le diverse forme di manifestazione, ed il Parlamento sarebbe la più esatta e fedele espressione dello Stato sociale e politico di un paese ad un'epoca determinata.

Imperocchè non giova dissimularselo, ventura o sventura che sia, ormai bisogna persuadersi che l'autorità del governo e l'influenza politica sua, non può più essere rispettata se non emani dal voto popolare ».

D'accordo col Vidari nell'ammettere che l'unica fonte legittima di potere sia la nazione, e che in un Senato non debbano trovar posto che gli elementi migliori, debba cioè rappresentare un Senato la qualità mentre la Camera rappresenta la quantità, non riteniamo parimenti con lui che tanta autorevolezza possa aversi con l' affidare la nomina dei Senatori ai Consigli provinciali adottando così il modello olandese.

Le provincie dell' Olanda non sono enti creati dalla legge come ad esempio le provincie italiane, ma hanno tradizioni. La storia c'insegna come prima di questo secolo ciascuna di esse mandasse un rappresentante all'assemblea nazionale, tantochè i paesi bassi si dissero anche provincie unite. Forse che questo è avvenuto per altri Stati unitari? D'altra parte i Consigli provinciali non sono organi tanto elevati per esercitare con giusto discernimento una sì alta funzione; ed inoltre quando si ricorresse a questi per la elezione dei Senatori ci pare che l'ufficio stesso del Consiglio Provinciale sarebbe snaturato, poiché le nomine dei consiglieri provinciali non si farebbero più dal punto di vista amministrativo, ma politico.

Ne è giusto il dire che l' influenza politica si fa sentire anche oggi nelle suddette nomine, perocchè se vi ha un male si dovrà cercare di diminuirlo, non di accrescerlo.

Si noti poi che i Consigli provinciali eleggerebbero presumibilmente elementi locali, che potrebbero essere delle mediocrità, anche se loro si accordasse, come propone il *Prevost-Paradol*, di scegliere i Senatori fuori del territorio, poichè preferirebbero sempre ad una celebrità lontana una mediocrità vicina.

2.° *L'elezione indiretta può compiersi per mezzo della Camera Popolare.*

È un metodo che rimonta alla Repubblica di Venezia nella quale la nobiltà, congregata nel Gran Consiglio, sceglieva nel suo seno il Consiglio dei Pregadi.

L' esempio venne seguitato in Francia nella Costituzione dell'anno 3.° Si nominava dal corpo elettorale l'assemblea di 750 rappresentanti nazionali, e questa ne eleggeva 250 i quali formavano il Consiglio degli anziani, e gli altri 500 costituivano la Camera detta appunto dei cinquecento.

Un sistema analogo fu introdotto nel 1814 in Norvegia. Per esso viene nominata una sola assemblea di 114 membri, lo Shorthing che, appena eletto, designa a scrutinio la quarta parte dei suoi eletti che formano il Lagthing (Camera alta). Gli altri tre quarti restano a costituire l'Odelsthing (Camera bassa).

È evidente che anche in questo caso la Camera Alta non sarà che una ripetizione della bassa. A ragione quindi il Bluntschli nella *Dottrina generale dello Stato* si domanda: « Come può una quarta parte di una simile assemblea star di fronte alle altre tre quarte parti, quale Camera particolare, ed in caso di necessità opporsi ad esse? »

Ma veramente lo Storthing si potrebbe quasi considerare una Camera unica, poichè

la ripartizione ha per iscopo soltanto la miglior confezione delle leggi, ed in ciò che non ha riferimento alla legislazione lo Storthing delibera come unica assemblea.

3.° *Forma d'elezione indiretta si è pure l'elezione a doppio grado.*

È questo il sistema adottato in Danimarca.

Il Landsthing si compone di 66 membri di cui 12 nominati a vita dalla Corona, 7 eletti dalla città capitale, 45 dai Collegi urbani e rurali, 2 da Bornholm e 1 dalle isole Fèroe.

La elezione dei 54 membri, salvo quella del rappresentante delle Isole Féroe, che viene fatta dal Lagthing locale, è a doppio grado.

Il mandato dei membri elettivi dura di regola 8 anni, con rinnovazione d'una metà ogni quadriennio.

Anche per questo sistema la Camera Alta non sarà molto dissimile dalla bassa.

4° ed ultimo modo è quello *dell'elezione per corpi elettorali speciali.* È il sistema adottato per l'attuale Senato francese, Senato che ha grande autorità, e che forse potrebbe servire di modello per qualche Stato unitario; e diciamo forse, poichè quando si tratta di imitare una istituzione, che pure abbia fatta buona prova in altri paesi, bisogna sempre usare la

massima cautela, dovendosi aver riguardo alle speciali condizioni degli Stati in cui l'istituzione si vorrebbe trapiantare.

Secondo la legge 2 Agosto 1875 il Senato componevasi di 300 membri, 225 eletti dai dipartimenti e dalle colonie, 75 inamovibili eletti dal Senato stesso. L'assemblea nazionale di Versailles, nella seduta del 14 Gennaio 1884 abolì i Senatori inamovibili a misura che si estinguevano, e ripartì i posti per via di sorteggio fra i dipartimenti che avevano un minor numero di Senatori, tenendo conto della loro popolazione.

Nessuno può essere eletto Senatore se non sia francese e non goda i diritti civili e politici e non abbia quarant'anni d'età. I Senatori sono eletti a scrutinio di lista da un Collegio riunito nel capoluogo del dipartimento o della colonia, collegio che è composto:

1° dei deputati - 2° dei consiglieri generali - 3° dei consiglieri di circondario - 4° dei delegati eletti da ciascun consiglio municipale fra gli elettori del Comune.

La durata del mandato è di nove anni; la terza parte dei membri si rinnova ciascun triennio.

Le sue attribuzioni sono diverse:

1° legislative; 2° giudiziare. (Giudica il

Presidente della Repubblica e i ministri accusati dalla Camera popolare). 3° Autorizza il Presidente a sciogliere la Camera. 4° Riunito in un' unica assemblea con l'altra Camera, concorre all'elezione del Presidente della Repubblica ed alla revisione della Costituzione.

Il Senato francese se ha grande autorità, ha però un difetto ed è quello di usare del potere nella stessa misura dell' altra Camera; massima probabilità quindi che sorgano conflitti dannosi e che il Senato perda la fisonomia speciale di corpo moderatore. Altro difetto, che si può dire comune a tutti i Senati elettivi, sia la elezione diretta od indiretta, è la dipendenza dal corpo elettorale.

19. Un terzo sistema è il misto.

Questo è adottato da alcuni Stati particolari della Germania, dall'Austria e dalla Spagna.

Così, per gli Stati germanici, nel Baden, la prima Camera si compone:

Dei principi del sangue; dei capi delle grandi famiglie che avevano voto alla Dieta imperiale, di due deputati delle Università; dell'Arcivescovo di Friburgo, di un prelato protestante; di otto membri nominati dal Gran-

duca, e di otto membri nominati dai possessori di terre signorili.

In Austria la Camera dei Signori è composta:

Dei principi imperiali; di nobili ereditari; di arcivescovi e vescovi principi, e di Senatori nominati a vita dall'Imperatore.

In Ispagna il Senato è composto di 360 membri: 30 Senatori di diritto, (Principi del sangue, Grandi di Spagna, Capitani generali e Presidenti dei Tribunali supremi) 150 nominati a vita dal Re fra certe categorie di pubblici funzionari, compresi i professori ordinari di Università dopo 10 anni dalla nomina. Gli altri 180 si compongono di 30, eletti nelle forme legali, da certe grandi corporazioni dello Stato, e di 150 eletti dai Collegi speciali provinciali.

Nemici d'ogni ibrida forma, d'ogni alchimica combinazione, sebbene professiamo il massimo rispetto per coloro che lodano un tale sistema, non ci pare che sia esso degno d'imitazione e la ragione è semplicissima: In un Senato misto possono sorgere antagonismi fra i membri stessi dell'Assemblea traendo essi varia origine, e sarà quindi ben difficile che in gravi momenti una tale assemblea sappia prendere le deliberazioni meglio rispondenti ai bisogni veri della Nazione.

20. Quarto sistema è la **cooptazione** usato già in molte città germaniche. (1)

Il Senato per tale forma, in vigore nelle accademie, si rinnova da sè medesimo.

Ognun vede però che tra le accademie ed il Senato non corrono molte analogie e che la cooptazione, acconcia forse per le prime, condurrebbe inevitabilmente in un Corpo politico all'immobilità, alla cristallizzazione.

21. Quinto ed ultimo sistema la « **Nomina Regia** ».

Lasciando a parte i sistemi di paria mista, questa può dirsi d'istituzione affatto moderna.

Tra i grandi Stati non la troviamo che in Francia nella carta del 6 Agosto 1830, e nella costituzione 23 Maggio 1845, rimessa in vigore il 15 settembre 1856.

Fu esperimentata pure in Olanda dal 1814-48 ma il numero dei Senatori era limitato e non si avevano le categorie.

In Italia questo sistema fu accolto dallo Statuto fondamentale del 4 Marzo 1848, e imitato dalla carta francese 29 Dicembre 1831 che modificò l'articolo 23 della Carta del 30.

---

(1) Bluntschli, II°, pag. 447.

In Italia il Senato si compone di membri nominati a vita dal Re in numero non limitato, aventi l'età di quarant'anni compiuti e scelti in 21 categorie (art. 33).

Oltre i Senatori di nomina regia vi sono quelli di diritto. I principi della famiglia reale fanno, di pieno diritto, parte del Senato.

Essi seggono immediatamente dopo il Presidente. Entrano in Senato a ventun anno, ed hanno voto a venticinque (Art. 34).

Le sue attribuzioni sono: 1° legislative.

Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei Deputati (Art. 3). La proposizione della legge apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione dei tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei Deputati (Art. 10).

2.° Giudiziarie:

Il Senato è costituito in Alta Corte di giustizia con decreto del Re, per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, e per giudicare i ministri accusati dalla Camera dei Deputati (art. 36). Fuori del caso di flagrante delitto niun Senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del Senato. Esso è solo

competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri (art. 37).

3°. Da ultimo, gli atti coi quali si accertano legalmente le nascite, i matrimoni e le morti dei membri della famiglia reale sono presentati al Senato, che ne ordina il deposito nei suoi archivi. (art. 38).

Per l'articolo 35 il Presidente ed i Vicepresidenti del Senato sono nominati dal Re.

Pregi e difetti del sistema.

Premettiamo che la nomina dei Senatori può dirsi un atto del potere esecutivo, perocchè la prerogativa del Re è un diritto astratto e potenziale e come il Palma osserva: « praticamente non può essere che l'esercizio di un'influenza e di una persuasione sui ministri ». Se il Re di vero rifiutasse le proposte del Ministero senza che il Ministero stesso vi rinunciasse, disconoscerebbe anche la sua politica e dovrebbe accettarne le dimissioni.

Non si potrebbe escludere però nel modo più assoluto che in alcuni casi il Re non s'attenesse a questo partito; così in quello in cui fossegli proposto un eccessivo e non giustificato rimbotto.

Si dice appunto che nel 1880 ai ministri che gli proponevano o l'approvazione delle nomine, o la dimissione del Ministero il Re rispondesse: « Nel bivio di lasciar cadere una istituzione, o di accettare le vostre dimissioni mi è facile la scelta ».

1.° Primo pregio, secondo alcuni, consiste nell'ottenere per tale sistema un Senato composto degli uomini più eminenti, poichè il Ministero, non avendo un carattere locale, è tratto a scegliere le persone che emergono, appartengano a questa o a quella parte della Nazione; senza contare, aggiungono il Maculay e l'Hello, l'influenza personale del Re, che per l'alta sua posizione, fuori e superiore ai partiti, è in grado di coadiuvarlo efficacemente.

Questo primo vantaggio ci sembra però molto discutibile e per le ragioni anzidette e perchè in pratica può succedere che i ministri più che curarsi di nominare alte intelligenze, scelgano persone che non hanno altro merito all'infuori di essere loro ligie.

2°. Un Senato di nomina regia è indipendente da qualsiasi corpo elettorale, perchè i Senatori non hanno, come i deputati, il timore di non essere rieletti.

3°. Nel Senato regio finalmente non si delineano i partiti e può quindi procedere nei

lavori con la serenità e coscienza necessaria all'esercizio dell'alto suo ufficio.

I difetti tuttavia sono gravissimi. In primo luogo se il Senato non dipende dal corpo elettorale, dipenderà invece dal potere esecutivo, e non potrà così avere che scarsa autorità a fronte della Camera popolare.

La Camera di Luigi Filippo (scrive il Vidari) fu sempre l'umile ancella della Camera dei Deputati, e quando le discordie di questa costrinsero lui ad abbandonare il trono, la Camera dei Pari fu impotente a difenderlo.

Ed il Cavour « Una Camera scelta dal potere esecutivo fra certe categorie dalla legge stabilite, sarà probabilmente un corpo politico rispettato pei suoi lumi, ma non eserciterà mai un'influenza tale da poter contrabbilanciare l'azione della Camera popolare ».

La ragione della debolezza del Senato regio è poi data dal Palma: « L'ultimo dei deputati ha un'effettiva potenza morale, perchè dietro a lui stanno 20, 50, 100 mila cittadini che gli hanno dato l'ufficio di rappresentarli; il più illustre senatore non è che un'individuo. Se ha valore proprio, il suo voto varrà come l'opinione di un cittadino eminente, sminuita di efficacia dalla nomina del potere esecutivo;... se non ha pregio per sè, centomila decreti di

Principi non potranno dargli l'autorità morale di un deputato eletto dalla nazione ». (1)

E che tali giudizi non siano esagerati, è dimostrato dal fatto che autorevolissimi scrittori e uomini politici sono concordi nell'ammettere l'esistenza di questa grave magagna, che agisce quale elemento deleterio sul Senato italiano, il solo Senato regio oggi esistente.

Nè il male si limita alla mancanza assoluta o quasi di controllo e iniziativa in materia politica, ma s'estende anche alla legislativa.

Il compianto Bonghi scriveva: « Le leggi il Senato le vota assai spesso non perchè buone, ma quantunque allo stesso parer suo cattive, perchè i ministri vogliono così ».

Non meno gravi le parole del Senatore Lampertico, il quale pur difendendo il Senato dalle acri censure del Bonghi, è costretto ad ammettere che il governo talvolta riesce ad impedirgli di rinviare all'altra Camera persino leggi la cui dizione si riconosce erronea. (2)

E più innanzi « Quando il Deputato va a deporre la pallottola nell'urna si conforta

---

(1) Del potere elettorale. Milano 1869.

(2) Lo Statuto ed il Senato. Roma 1886.

bene spesso nel pensiero che alle imperfezioni della legge rimedierà la sapienza del Senato. E molte volte questo è l'augurio che ad alta voce non si peritano di esprimere gli stessi ministri. Viene la legge in Senato e si vuole che la legge si approvi nè più nè meno, come al Senato è venuta dalla Camera dei deputati »!

E il Senato spesse volte cede.

Ma come, si domanderà, riesce il Ministero ad impedire al Senato l'esercizio del suo ufficio costituzionale?

Anzitutto col nominare a Senatori molti funzionari pubblici, i quali per l'esercizio delle loro funzioni necessariamente da lui dipendono e non possano così opporglisi in Senato. Secondariamente pel modo (niente affatto razionale) con cui ripartisce il lavoro legislativo alle Camere; poichè ad esempio, sotto colore che conseguenza di una legge è una spesa, inizia nella Camera dei deputati una legge cui non è applicabile l'articolo 10 dello Statuto; oppure raccoglie nei bilanci leggi che dovrebbero essere esaminate a parte, o non presenta i bilanci in tempo per una vantaggiosa discussione. In terzo luogo facendo qualche volta ricorso ad una infornata di nuovi membri.

È da notarsi però che con questo mezzo il Ministero non ottiene sempre il proprio intento.

La storia parlamentare ci ricorda numerosi esempi d'infornate che non valsero a conseguire lo scopo cui miravano i ministri.

L'infornata è un atto di violenza; per essa una gravissima umiliazione viene inflitta all' Alto consesso: é quindi naturale che molti dei nuovi senatori non votino nel senso voluto dal governo e che quelli stessi che eran disposti a farlo, votino contro.

Ciò accadde, per citare fra i tanti un esempio, quando si fece l'infornata di 27 Senatori mentre stava davanti al Senato la legge d'abolizione d'imposta sul macinato.

Se però si può affermare che l' infornata è un atto coattivo, non può dirsi parimenti che sia sempre illecita.

E costituzionalmente lecita è l' infornata in caso di conflitto col Gabinetto che sia sostenuto da forte maggioranza nella Camera dei Deputati sopra qualche legge respinta dal Senato; e quando sia ben certo che la Camera dei Deputati rappresenti l' opinione nazionale.

Ora ci domandiamo: posto che può presentarsi l'occasione in cui sia d' uopo spostare la maggioranza vitalizia, e l' infornata non è molte volte idonea al raggiungimento di questo fine, perchè non si dovrebbe ad essa

surrogare altri mezzi, meno odiosi, che valessero a conseguirlo? Crediamo sia possibile trovarli; ad ogni modo più innanzi oseremo proporne uno.

Da molti scrittori si lamenta poi un altro difetto ed è la negligenza del Senato regio. È purtroppo basta dare uno sguardo alla statistica delle frequenze nel nostro Senato per essere convinti della verità di questa osservazione, verità sentita dallo stesso Senato. Biasimò severamente l'Alfieri la negligenza dei Senatori; e il Presidente del Senato, dopo aver avvertito che un Senatore, il quale aveva ottenuto un congedo per tutto il tempo passato, ne chiedeva uno per tutto il tempo avvenire della sessione, disse un giorno che meritava lode in confronto di quelli che non erano mai intervenuti alla sessione e non si erano curati di chiedere licenza al Senato. Questo vizio non è però che una conseguenza, uno degli effetti della dipendenza dal potere esecutivo.

Già si notò come non sia punto logica la distribuzione del lavoro legislativo. Il Senato così non si riunisce come la Camera dei Deputati e per tutto il periodo della sessione, ma a sbalzi e quando cioè, od ha qualche nuovo progetto, o deve discutere i progetti

di legge già votati dall'altro ramo del Parlamento. Siccome poi molte volte i progetti sono inviati al Senato in via d'urgenza, il lavoro in pochi giorni è compiuto ed i Senatori sospendono le sedute per essere convocati a domicilio.

Tale stato di cose osservava il Senatore Guarnieri nel suo scritto: « *Il Senato d'Italia* » produce l'esistenza di due specie di assemblee nello stesso corpo: un piccolo Senato quasi permanente composto di un nucleo di 60 o 70 membri, e che si recluta precipuamente tra i Senatori residenti in Roma, e il gran Senato, cioè la Dieta delle grandi occorrenze, che solo accorre in Roma uno o due volte all'anno, quando una legge di alta importanza, o qualche grande contingenza politica l'appella colà. Richiedere quindi una continua ássistenza alle scarse ed interrotte sedute del Senato farebbe supporre che i Senatori dovessero o vivere oziosi in Roma, o stare a casa sempre con la valigia pronta, come tanti commessi viaggiatori politici del Regno d'Italia.

Concludendo: il sistema della nomina regia presenta alcuni pregi di serietà indiscutibile; ha però difetti assai gravi, tanto gravi che insigni scrittori si sono indotti a condannarlo usando perfino frasi e tinte non sempre ispirate al concetto di una critica serena.

Così il Palma: « La legge dichiara i Senatori il primo Corpo dello Stato ma sono gli invalidi della Costituzione. Essi non hanno forza davanti al Re o ai ministri che gli hanno nominati e che possono spostarne sempre la maggioranza e quindi dettarne le risoluzioni, nè davanti al popolo che non li conosce. In Italia non vi ha certo che due poteri politici, il Re e la Camera dei deputati ». (1)

E più aspramente l'Arcoleo (2): « Nessuna istituzione, quanto quella del Senato regio si è prestata ad essere un pleonasmo od una ipocrisia.

Circondato di splendore al di fuori, gli è sottratta la vita al di dentro col renderlo strumento della Corona; creazione ibrida, che vive non di vita propria, ma quasi di sovrapposizione come i minerali.

Perchè, quand'anche voglia uscire dall'abituale atonia, deve piegarsi innanzi al pericolo dell'invasione di nuovi elementi che spostino la maggioranza ».

I difetti del sistema ànno poi eccitato in Italia il desiderio di riforma a cui non è rimasto estraneo lo stesso Senato, come vedremo tra breve.

(1) Corso di diritto Costituzionale.
(2) Appunti sul Senato moderno.

PARTE SECONDA

LA RIFORMA DEL SENATO

IN ITALIA

22. L'occasione fu data dalla riforma della legge elettorale politica nel 1881.

Si disse allora che una legge elettorale, la quale altera profondamente nella sua composizione la Camera dei Deputati e tende a dare sempre più ad essa prevalenza e preponderanza, esercita necessariamente grande influenza sul Senato. Ciò avviene in duplice modo: in primo luogo nella composizione del Senato in quanto dipende principalmente dai Ministeri che emanano dalla maggioranza della Camera popolare, ed in secondo luogo nell'adempimento dell'ufficio legislativo e costituzionale spettante al Senato, in che tanto più difficilmente esso arriva a mantenere la sua autonomia. Fu quindi attribuito al Presidente

dell'Ufficio Centrale il Saracco, la proposta di riforma del Senato, proposta che non fu poi messa innanzi e che s'intendeva limitata alla composizione del Senato medesimo.

Una vera proposta invece fu fatta dall'Alfieri.

Egli si rivolgeva al governo del Re perchè raccomandasse alla maestà Sovrana di prendere a revisione l'esercizio della regia prerogativa rispetto al Senato, onde:

a) rendere più evidente la genuina rappresentanza significata dal sistema delle categorie;

b) assicurare, anche per l'avvenire, la piena indipendenza del Senato;

c) rendere l'opera del Senato più estesa e più efficace nella patria legislazione.

Nella discussione della riforma elettorale politica, Depretis disse essere un bene per la cosa pubblica che l'Alfieri avesse trattata la quistione delle riforme politiche nel loro più esteso significato entro i limiti dello Statuto. Per allora declinava di entrare nell'argomento interessantissimo avendo ad occuparsi della riforma elettorale per la Camera dei deputati. Più tardi forse sarebbe avvenuto di esprimere in proposito le idee del Governo.

L'occasione si presentò nella tornata 31

marzo 1886 avendo l'Alvisi chiesto al Presidente del Consiglio se non fosse venuta l'ora di pronunciare, nel programma per l'elezioni generali, una parola sulla possibile riforma del Senato. Rispose il Depretis dichiarando:

« Salve le basi fondamentali dello Stato consacrate dai Plebisciti con le necessarie loro conseguenze, non essere avverso, a priori, di proposito deliberato ad alcuna riforma dell'organismo dello Stato. Non comprendere l'immobilità dell'organismo dello Stato in mezzo ai progressi della civiltà, ai mutamenti delle sue esigenze, nella continua vicenda del progresso dei popoli e delle loro istituzioni ».

In seguito a queste dichiarazioni, il 9 Aprile si riunirono nella Sala delle conferenze da 20 a 30 Senatori e deferirono l'incarico al Cambry Digny di nominare una Commissione che riferisse sui punti nella medesima riunione discussi.

Nella tornata 21 Giugno 1887, rispondendo allo stesso Senatore Alvisi, Crispi si contenne nei termini stessi del suo predecessore.

Però mai si venne dal Senato a nulla di concreto.

23. Ora se esaminiamo le proposte di ri-

forma di scrittori e statisti, le vediamo informate ad un criterio diverso, volendo alcuni ricorrere ad una vera riforma radicale, ad un cambiamento di sistema, altri invece apportare modificazioni al sistema di nomina regia.

I primi poi non sono d'accordo nel suggerire il sistema da adottarsi, e se anche propugnano lo stesso sistema, propongono modalità diverse. I secondi sono discordi circa il numero e le qualità delle modificazioni: ma citiamo qualche opinione:

24. Già il Cavour, quando era semplice Deputato e giornalista, avrebbe voluto un Senato elettivo, che uscisse dagli stessi elettori della Camera, e credeva che fosse bastato imporre alcune condizioni di eleggibilità, variare la composizione dei collegi elettorali ed aumentare la durata del mandato, perchè il Senato fosse animato da un istinto conservatore, bastevole a porre un argine agl'impulsi talora eccessivi della Camera dei Deputati.

25. *Crispi* avrebbe voluto un Senato eletto dagli stessi elettori che eleggono i Deputati, ma a doppio grado ed in appositi Collegi e-

lettorali, rinnovabile per quinti, e nelle categorie dell'articolo 33 dello Statuto, rimanendo però nomina di diritto regio le persone comprese nella categoria 20.[a] Il numero dei Senatori doveva essere limitato, ed il Re avrebbe avuto il diritto di sciogliere il Senato come la Camera.

26. Il Mayorana nell'opera « Il Parlamentarismo » propone di affidare la nomina dei Senatori ad un Corpo elettorale composto: degli insigniti d'onorificenze civili o militari, o d'ordini cavallereschi; quelli che ebbero uffici elettivi, i laureati, i soci delle accademie gli esercenti libere professioni, i contribuenti di 300 lire d'imposte dirette.

27. Il Vidari vorrebbe, come si è visto, che la elezione fosse fatta dai Consigli provinciali: altri finalmente dalle Assemblee regionali. Così il Prof. Dondes Reggio, il quale proponeva la divisione dello Stato in varie aggregazioni, prendendo norma delle condizioni storiche o naturali, di cui ciascuna inviasse un ugual numero di Senatori, nonostante il numero disuguale della sua popola-

zione. Sarebbe questa forma una copia fedele del sistema adottato negli Stati Uniti.

28. Noi crediamo che le maggiori guarentigie per il caso si adottasse il sistema elettivo si avrebbero con l'elezione indiretta effettuata da corpi elettorali speciali — costituiti da rappresentanti delle Provincie, dei Comuni, della cattedra, del foro, delle associazioni dei medici, ingegneri ed altri laureati e da rappresentanti dell'agricoltura e del commercio — con l'allargamento dei collegi elettorali, la limitazione del numero dei Senatori a 200, ed il rinnovamento parziale.

Mentre il Senato così composto presenterebbe la fisonomia, che di regola deve avere, di corpo conservatore senza per ciò correre il pericolo di cristalizzarsi, risulterebbe anche formato degli elementi migliori, i quali godrebero sufficiente indipendenza di fronte al corpo elettorale e. per il numero limitato, grande prestigio.

29. Molti scrittori propugnano il sistema misto.

Il Castagnola (1) vorrebbe un Senato composto per metà di membri nominati a vita dal Re, per l'altra eletti dal collegio elettorale regionale, che dovrebbe essere formato dai deputati e consiglieri provinciali, da una rappresentanza dei comuni proporzionale al numero dei consiglieri provinciali alla cui elezione hanno diritto, da rappresentanti del commercio, dell'Agricoltura, delle Università e d'altri corpi scientifici.

Il Palma ancora nel suo studio « La riforma del Senato in Italia » propone che il Senato sia composto di 75 Senatori di nomina regia, di 75 eletti dal Senato e di 150 eletti dai collegi speciali.

Ci pare che quando si ritenga l'elezione quale un espediente atto a dar forza al Senato, anzichè fermarsi a metà, sia logico andare fino in fondo e farlo interamente elettivo.

D'altra parte verificandosi il caso di uno scioglimento del Senato, questo dovrebbe essere parziale, limitarsi cioè alla parte elettiva, lo che sarebbe in vero assai strano.

30. Vi ha poi chi vuole un Senato misto

---

(1) La riforma del Senato Italiano - Torino 1885.

di membri di diritto per le cariche occupate e di membri elettivi. I membri di diritto, si dice, offrono grandi guarentigie. Essi, per i posti che occupano si trovano a continuo contatto coi bisogni della nazione e dovranno quindi studiarli, e saranno in grado di farlo con la necessaria competenza.

Il fatto però di essere buoni amministratori si può rispondere non implica che essi siano buoni politici. Inoltre questi membri non potrebbero mai essere indipendenti dal potere esecutivo, e porterebbero nell'assemblea uno spirito burocratico.

Inutile ripetere che gli antagonismi fra i componenti medesimi del Senato sarebbero molte volte inevitabili, a meno che gli altri membri, gli elettivi, non fossero dello stesso colore, non avessero le stesse tendenze della maggioranza della Camera, ossia del Ministero. Ma allora non esitiamo ad affermare che il Senato sarebbe una semplice appendice della Camera e che non potendo esercitare l'ufficio politico, e difficilmente il legislativo, tanto varrebbe sostituirgli un Consiglio di Stato (Cavour).

Non è poi giusto di allegare, come fanno alcuni in favore del Senato composto in parte di membri di diritto, l' esempio del Senato

Romano, poichè coloro che passavano al Senato per le cariche occupate (i consoli, i pretori, gli edili curuli, i tribuni) erano diventati consoli, pretori, edili curuli, tribuni pel voto dei comizi popolari, ed erano iscritti al Senato dal censore nominato dal popolo ogni cinque anni. Gli ufficiali pubblici oggi invece si nominano dal potere esecutivo.

31. I sostenitori del sistema di nomina regia propongono poi varie modificazioni. Alcuni preoccupati dal pericolo della infornata, vogliono il numero limitato, e fissato il tempo della nomina.

Già si è avvertito come si possa presentare il caso in cui sia d'uopo di spostare la maggioranza del Senato, e ciò non potrebbe evidentemente ottenersi quando si avesse il numero limitato.

32. Altri vogliono la nomina regia comtemperata da designazioni in qualche modo elettive.

Questo sistema si è esperimentato nel Brasile. I senatori erano nominati dall'Imperatore tra i proposti in una triplice lista dalle provincie.

Ci pare che se le presentazioni sono molte o se poche si accordi al Re il diritto di respingere le proposte, richiedendone altre, il limite non ha efficacia, restando al Re ampia libertà di scelta. Se invece non s'accorda al Re questo diritto, è inutile conservare il sistema regio, meglio adottare senz'altro l'elettivo.

Gli scrittori per vero accolgono questa idea, posta innanzi dal Senatore Alfieri, in via di transizione e come conducente ad un Senato elettivo.

33. Il Senatore Musolino espresse opinione in Senato che la nomina dei Senatori rimanesse regia bensì, ma di scelta e proposta del Senato; che limitato ne fosse il numero e non oltre i 300; che, abolita ogni altra categoria, unica si conservasse quella del numero 20 dell'articolo 33 dello Statuto.

34. Ruggero Bonghi ancora in uno studio sulla « Riforma del Senato » proponeva di sostituire al Consiglio dei Ministri, per la nomina dei Senatori, un Consiglio di Senatori stessi, uno per ciascuna categoria.

Questa sarebbe una forma mista del si-

stema della presentazione e di quello della cooptazione.

Già si disse dei difetti del sistema cooptativo. Il De Carnè, che lo ha proposto, sostiene che il Senato resterà così composto di alte capacità, come lo provano le accademie che si rinnovano con questo metodo.

Noi crediamo invece che questo sia il peggiore dei sistemi.

La nomina regia quale è ora, si potrebbe dire mette in corrispondenza il Senato con lo stato successivo dell'opinione pubblica, poichè è difficile che un ministero per la sua breve vita, faccia pur ricorso a rimbotti, in feudi a sè la Camera Alta: ed il Ministero che gli succede è tratto già ad introdurre nel Senato quegli elementi compensativi che ristabiliscono l'equilibrio con lo stato della pubblica opinione. In un Senato cooptativo per contro la maggioranza nomina membri con idee identiche alle sue; e proseguendosi così per molti anni, si ha un corpo chiuso, inviso alla moltitudine, corpo che si cura degl'interessi propri anzichè di quelli della Nazione.

35. Vi ha persino chi ha pensato che si potrebbe istituire un corpo che col Re nomi-

nasse i Senatori, come che fosse possibile di creare nello Stato un corpo irresponsabile.

36. L'Ugo finalmente nel suo studio « Il Senato nel governo costituzionale » propone d'introdurre modificazioni nelle categorie, e di devolvere al Senato la nomina del Presidente e vice presidente.

37. Ora ci si permetta di esprimere sul grave argomento della riforma le nostre povere idee. Diremo subito che teoricamente propendiamo per una riforma radicale, in senso elettivo, del sistema di composizione del nostro Senato, essendo oramai giuocoforza ammettere che anche per tale assemblea l'unica fonte legittima di derivazione è il suffragio nazionale.

Anzi, auguriamo che in tempo non lontano la nostra Italia, convinta dalla forza di questa verità, riconosciuta ormai dalla quasi universalità degli scrittori e degli uomini di Stato, voglia sull'elemento elettivo fondare la propria Camera Alta. Non crediamo tuttavia che oggi sarebbe prudente una riforma radicale del Senato e ciò per le ragioni che seguono:

1.°) A parte la considerazione che nulla

vi ha di più fatale in politica — come nota rettamente il Senatore Guarneri (1) — che una logica stringente e severa, non sarebbe punto utile che l'Italia, nazione giovane e ardente aprisse una larga breccia nel patto giurato dai nostri Re — lo Statuto che ci governo da oltre mezzo secolo — potendo ciò condurla ad altre ben più gravi e forse insensate riforme politiche.

Non riteniamo però con l'On. Guarneri che a rialzare il prestigio dell'Alto consesso basti l'osservanza di qualche raccomandazione; ma stimiamo invece indispensabile l'introduzione di alcune modificazioni che necessariamente apriranno una piccola breccia nello Statuto stesso.

2.°) Una riforma di una istituzione solo allora si impone quando la nazione la reclami. Forse che questo avviene in Italia? Chi all'infuori degli studiosi pensa presentemente a riformare il Senato?

D'altra parte se si accetta la teoria del Bagehot per cui il Ministero non si considera che il comitato esecutivo della Camera popolare, si dirà che il Senato regio è il delegato

(1) Il Senato d'Italia — Palermo.

del delegato ma non si potrà negare che manchi di una lontana base elettiva.

3.°) Il nostro Senato finalmente, malgrado il vizio d'origine, noi lo troviamo vibrante di amor patrio, alieno da interessi egoistici, pronto perfino, allorquando nel 1848 si pensò per un momento a riformare la Costituzione, a sacrificare i diritti guarentitigli dallo Statuto.

Lo stesso Vidari, sostenitore del sistema elettivo, è costretto ad ammettere che poche assemblee procedono con più sicuro equilibrio di pensiero e di parola e che nel Senato si disputa quando si vuole con serietà di legislatori.

Purtroppo sebbene il Senato presenti queste ottime qualitá ha pure gravi difetti.

Non diremo certamente col Milesi (1) che tale assemblea è così fatta da annientare ogni qualsia spiccata individualità e da smorzare tutte quelle nobili aspirazioni che ponno esistere, ma dovremo pur riconoscere che non sempre seppe dessa sottrarsi all'influenza del potere esecutivo, che non sempre spiegò la necessaria energia, sia nel campo politico, che nel legislativo.

(1) La riforma positiva del governo Parlamentare, Roma 1900

Ripetiamo però che mentre sarebbe opera impolitica il richiedere una immediata *instauratio ab imis fundamentis*, saggia e lodevole cosa è invece proporre raccomandazioni e modificazioni.

38. Incominciando dalle prime, dovrebbe il Governo fare una più equa distribuzione dei seggi ministeriali:

Difficilmente avviene che i Senatori siano nominati Ministri e ciò, come avverte tra gli altri l'On. Guarneri, (1) è esiziale alla cosa pubblica, perchè da un lato priva la Nazione del concorso nell'alta direzione degli affari di una serie d'uomini esperti, moderati, senza affaristi elettorali attorno; dall'altro sminuisce quel potente stimolo a fare che è la patriottica e nobile ambizione di poter reggere i destini e compartecipare al governo dello Stato.

La distribuzione del lavoro parlamentare (2) dovrebbe poi farsi in modo da permettere ai Senatori che non risiedono in Roma, di prendervi parte.

E' d'uopo pertanto sostituire alle sedute

---

(1) Opera citata.

(2) Cfr. Lampertico — Opera citata.

saltuarie, sessioni od un seguito di sedute; far sì che in tanto che il Senato esaurisce il lavoro giá allestito, gli uffici diano l'addentellato per una nuova convocazione di Senato: portare in tutto ciò discrezione molta, perchè se il tempo in cui siede il Senato si trova ridotto a più breve spazio, in quel tempo prefinito, desso si trovi effettivamente frequentato da buon numero di Senatori.

Per tutto ciò è pur d'uopo che il Senato tenga fermo nel rifiutare carattere d'urgenza a leggi che non hanno altra urgenza che di fini ministeriali.

Dovrebbero finalmente la Corona e il Gabinetto, nello scegliere i membri fra le diverse categorie, considerare che sono in queste, anche se prese singolarmente, infinite le gradazioni: in ogni categoria vi hanno dei buoni e dei cattivi.

E' così a raccomandare un ponderato e coscienzioso esercizio della facoltà di nomina, onde impedire che i cattivi siano ai buoni preferiti.

Le scelte inoltre anzichè su pubblici funzionari cadano più spesso su buoni deputati, persone che ebbero il battesimo della elezione popolare e per il cui ingresso in Senato — nota acutamente l'illustre Senatore Pierantoni

-- questo corpo riceve una trasfusione di sangue, ed un alito fresco di vita nazionale corregge un aére spesso rarefatto.

39. Venendo alle modificazioni, una prima, consigliata dall'Ugo, (1) sarebbe quella di devolvere al Senato la nomina del Presidente e del Vice-Presidente.

A ragione l'Ugo ritiene che con la nomina a tali cariche da parte del potere esecutivo si alimenti il dubbio che il Senato dal medesimo dipenda.

Inoltre nelle nomine dei senatori il Ministero non tiene conto per regola delle qualità che deve avere un buon presidente di una assemblea, ma delle qualità necessarie a dirigere il Senato in conformità all'indirizzo della sua politica; cosicchè i Senatori stessi sono tratti a vedere nel Presidente, non il loro capo ma l'organo del potere esecutivo.

D'altra parte è illogico che colui che deve dirigere un'assemblea, che è chiamato a rappresentarla e dovrebbe di conseguenza goderne piena ed intera la fiducia, derivi il suc potere da un organo estraneo ad essa assemblea.

---

(1) Opera citata.

Modificazioni si dovrebbero poi introdurre nella categoria 20ª e più specialmente nella 21ª.

La prima riguarda coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la patria (art. 33 sopra citato).

Sebbene con un rigore forse eccessivo siasi applicato il N. 20 dell'or detto articolo 33 — lo stesso Verdi venne ammesso al Senato perchè entrava pure tra le persone indicate al N. 21 — chi non vede quanto sia il pericolo di una applicazione arbitraria di tale disposizione, specie in un tempo in cui tanto facilmente s'acquista la celebrità, in cui con tanta disinvoltura anche alle mediocritá viventi si decretano epigrafi e monumenti?

Crediamo quindi si dovesse limitare la categoria in esame, troppo elastica, a coloro cui per eminenti servizi pubblici sia stata concessa, almeno un anno prima della nomina a Senatore, una delle più alte onorificenze dello Stato; avendosi in tal caso una prova tranquillizzante del loro merito.

La seconda riguarda le persone che da tre anni pagano tre mila lire d'imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria.

Questa categoria conferisce un privilegio alla ingente ricchezza, la quale però dà un

titolo fondato sul particolare interesse che ha la grande possidenza nelle leggi di contribuzioni e sulla presunzione di capacità.

Dal giorno tuttavia della promulgazione dello Statuto le imposte sono molto aumentate, ed il pagare oggi 3000 lire non è certo un fatto che denoti una elevata condizione sociale. I maggiori censiti inoltre non sono sempre degni di essere innalzati all'alto ufficio di senatore. Reputeremmo utile pertanto l'aumento della cifra relativa al pagamento dell'imposta da 3 a 5 mila lire e l'aggiunta di qualche altra condizione (titoli accademici ad esempio uffici coperti) che non costituisse una semplice presunzione di capacità ma désse di questa la prova migliore.

40. Nè si dica che è opera incostituzionale la modificazione dello Statuto perchè non è in esso sancito il principio della sua revisione.

Lo Statuto devesi ritenere perpetuo e irrevocabile rispetto alla volontà del Principe che ebbe a largirlo, come legge fondamentale dello Stato, in quanto il medesimo trasformavasi da Monarchia assoluta in Monarchia rappresentativa; non già come forma, come modo preciso di essere di codesta Monarchia.

Il diritto non può restare rigido, immoto quando nuovi bisogni si fanno sentire.

Notissimo è il ditterio della romana sapienza giuridica:

« *Necessitas ius constituit rebus ipsis dictantibus* ».

E Machiavelli insegnò: che quelli Stati sono meglio ordinati ed hanno più lunga vita « che mediante gli ordini suoi si possono spesso rinnovare, ovvero che per accidente, fuori di detto ordine vengano a rinnovazione, ed è cosa più chiara che la luce che non si rinnovando questi corpi non durano ». (1) Nessuna costituzione potè mai resistere all'azione del tempo: dichiarando chiusa la revisione di una Costituzione si apre l'adito alla violenza della rivoluzione.

41. Osservammo, per quanto concerne la infornata, che mentre un tale mezzo è talvolta costituzionalmente lecito per infrangere la maggioranza vitalizia ostacolante l'approvazione di una buona legge, non sempre con esso si consegue il fine cui tendesi.

---

(1) Machiavelli - Discorsi L. III. C.. I.

Crediamo così fosse utile sostituirvi il mezzo che segue: Determinare con precisione cosa sia la sessione parlamentare limitandone la durata ad un anno, e nominare, senza prefissione di numero, i Senatori al principio di ogni sessione.

Se il Ministero potrà prevedere prima che s'apra la sessione l'atteggiamento ostile del Senato, provvederà facendo le nomine del caso all'apertura della stessa; se no, farà le nomine alla successiva ripresentando in questa la legge giusta il disposto dell'articolo 56 dello Statuto fondamentale.

Data la brevissima durata della sessione non ci sarebbe, nella seconda ipotesi, il pericolo di un lungo indugio nell'approvazione della legge, e si avrebbe poi la certezza di ottenerla, perocchè non essendo determinato il numero dei senatori da eleggersi ad ogni sessione e non facendosi le nomine durante la sessione come avviene per il rimbotto, i Senatori non si riterrebbero offesi ed umiliati per tali nomine e non potrebbero agire di conseguenza animati dal sentimento di una legittima reazione.

42. Per ultimo, ad evitare che il Senato possa trovarsi in serio conflitto con la Corona,

la Camera dei deputati e lo stesso potere giudiziario, riteniamo sarebbe opportuno disciplinare con norme più razionali e prudenti il suo diritto a giudicare della validità dei titoli di ammessione dei proprî membri, ora regolato dall'articolo 60 dello Statuto del Regno e dall'articolo 89 e seguenti del Regolamento del Senato.

Nessuno ignora certo che il Senato con votazioni dell'Aprile 1905 respingeva la nomina a Senatori dei Commendatori Nazari e Perfumo, Procuratori Generali di Corte di Appello rispettivamente ad Ancona e a Napoli e dell'ex-deputato Adolfo Engel.

Il fatto indubbiamente gravissimo destò profonda impressione e fu oggetto delle dispute più vivaci.

Si osservò giustamente che con l'ostracismo dato dalla Camera vitalizia a due altissimi magistrati non si vulnerava soltanto il prestigio dei colpiti ma si feriva moralmente, per riflesso, l'intero corpo giudiziario; e che con l'esclusione dell'Engel per l'eccezione sulla nazionalità di lui — posta dal Senato — sorgeva conflitto tra questo corpo e la Camera dei Deputati, che più volte ebbe a convalidarne l' elezione mentre è risaputo che per l'articolo 40 dello Statuto nessun deputato

può essere ammesso alla Camera se non è suddito del Re; e si toccavano inoltre, per un certo verso, i diritti della Magistratura sola competente in questioni di nazionalità.

Si notò ancora che vennero così annullati tre decreti sovrani, decreti che non sono dell'ordinario esercizio del potere esecutivo ma emanano da una singolare potestà di cui il Capo dello Stato è pure statutariamente investito.

Finalmente la mancata convalidazione dei Comm.[i] Nazari e Perfumo che, data la qualità del colpiti, fu cosa nuova, assolutamente dissimile da qualsiasi invocabile precedente e quella dell'Engel che per il motivo determinante l'esclusione — motivo evidentemente cavilloso e incostituzionale — fu pure un fatto stranissimo, indusse legislatori e giuristi ad escogitare rimedi più o meno radicali e perfino vere e proprie riforme dello Statuto atte a porre al riparo le prerogative della Corona contro l'eventualità impressionante di simili sorprese.

Si ebbero così:

a) varie proposte di modificazione al regolamento interno del Senato nella parte riguardante la convalidazione dei nuovi membri.

b) la proposta dell'on. Sonnino per re-

golare diversamente e con maggior precisione di quel che non avvenga oggi la questione della naturalizzazione o cittadinanza.

c) il progetto d'iniziativa parlamentare dell'on. Lucchini per una riforma della composizione del Senato, progetto secondo cui, limitato a 300 il numero dei componenti l'Alta Camera, al Re ne sarebbe riservata la nomina; ma la proposta dei candidati verrebbe fatta da appositi collegi elettorali, scelti dai Consigli Comunali che voterebbero una terna sulla quale dovrebbe cadere la scelta del Re.

Questo risveglio del pensiero legislativo per ciò che concerne il più alto consesso dello Stato dimostra a luce d'evidenza la gravità della situazione creata nel 1905 e che potrebbesi in seguito rinnovare mantenendo nella loro integrità le disposizioni riflettenti il diritto di convalidazione.

Fin qui nessuna innovazione fu introdotta: confidiamo tuttavia sia provveduto con patriottica sollecitudine a dirimere ogni ragione di ulteriori, possibili dissidi adottando quel rimedio che non apporti una vera e propria riforma statutaria.

Confidiamo ancora vengano accolte le altre modificazioni già proposte, atte indubbiamente ad accrescere il prestigio e l'indi-

pendenza del Senato; lo auguriamo per il bene della nostra Italia, assurta dopo tante vicende, dopo eroici ardimenti del pensiero e del braccio a dignità e coscienza di grande Nazione, lo auguriamo per la grandezza della patria gentile cui sacriamo i nostri voti, i nostri ardenti entusiasmi.

INDICE

PARTE PRIMA

PARTE SECONDA